

Vergaderjaar 2015–2016

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 393

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2015

Hierbij informeer ik uw Kamer over de afronding van de onderhandelingen over de verordening voor de Europese interne markt voor telecommunicatie, die regels stelt voor de onderwerpen roaming en netneutraliteit. Daarnaast ga ik in deze brief in op de mogelijkheden om in Benelux-verband zo spoedig mogelijk roamingtarieven af te schaffen, vooruitlopend op de afschaffing in EU-verband. Daarmee geef ik invulling aan mijn toezegging uit het Algemeen Overleg Telecommunicatie van 2 juli jl. (Kamerstuk 24 095, nr. 390) en aan de motie van de leden Bosman, Oosenbrug en Mulder, waarmee de regering wordt verzocht om, naast de huidige inzet in Europees verband voor het afschaffen van roamingtarieven, ook optimaal gebruik te maken van de mogelijkheid om in Benelux-verband te komen tot afschaffing van roamingtarieven en de Kamer vóór 1 december 2015 over de voortgang van beide trajecten nader te informeren (Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 23).

Algemeen

Op 29 juni jl. bereikten het voorzitterschap van de EU en het Europees parlement een akkoord over de verordening voor de Europese interne markt voor telecommunicatie. De Raad van Ministers heeft op 1 oktober 2015 de verordening formeel aangenomen. Conform mijn eerder gedane toezeggingen aan uw Kamer heeft Nederland daarbij tegen de verordening gestemd, vanwege het ontbreken van een duidelijk verbod op prijsdiscriminatie in de netneutraliteitsbepalingen. Ook Slovenië, naast Nederland het tweede Europese land met een wet op netneutraliteit, heeft tegen gestemd. Het Europees parlement heeft op 27 oktober jl. met een meerderheid van stemmen ingestemd met het compromis. De verordening zal daarmee op 30 april 2016 in werking treden.

Netneutraliteit

De verordening voorziet in een Europese regeling voor netneutraliteit. Het betekent dat alle Europese eindgebruikers onbeperkte toegang tot

informatie krijgen en zelf kunnen bepalen welke internetdiensten en -toepassingen zij willen gebruiken. Dit geldt ook voor aanbieders van dergelijke internetdiensten: zij kunnen innoveren zonder bevreesd te zijn dat hun diensten of toepassingen worden geblokkeerd door aanbieders van internettoegang. Dat is positief te noemen.

Net als de Nederlandse wet nu, waarborgt de verordening dat internetverkeer gelijk moet worden behandeld: zonder discriminatie, beperking of beïnvloeding door aanbieders van internettoegangsdiensten. Een aanbieder van internettoegang mag redelijk verkeersmanagement toepassen om de goede doorgifte en toegang te garanderen, echter dergelijke verkeersmanagementmaatregelen moeten transparant, niet-discriminerend en evenredig zijn en mogen niet zijn ingegeven door commerciële overwegingen. De verordening kent, net als de Nederlandse wet nu, een beperkte lijst van uitzonderingen op het verbod op blokkeren en vertragen van internetverkeer. De verordening kent echter geen duidelijk verbod op prijsdiscriminatie. Hoewel het ontbreken van een dergelijk verbod in de verordening tegen de Nederlandse wens ingaat, is er wel in een vangnet voorzien. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) kan optreden als prijsdiscriminatie (zowel negatief als positief) op zo'n schaal wordt toegepast dat de keuzevrijheid van eindgebruikers significant wordt ingeperkt.

De verordening bevat, in tegenstelling tot het huidige Nederlandse regime, ook regels voor diensten die niet via het internet worden geleverd, de zogenoemde gespecialiseerde diensten. Deze gespecialiseerde diensten worden in de verordening toegestaan, echter onder een aantal voorwaarden. Allereerst moet de noodzaak voor de gespecialiseerde dienst worden aangetoond, wat betekent dat de dienst specifieke kwaliteitsvereisten kent die niet via internettoegang kunnen worden gewaarborgd. Een andere voorwaarde is dat de netwerkcapaciteit groot genoeg is om gespecialiseerde diensten aan te kunnen bieden ter aanvulling op internettoegangsdiensten. Verder mogen gespecialiseerde diensten niet gebruikt of aangeboden worden ter vervanging van internettoegangsdiensten, en mogen zij geen nadelige invloed hebben op de beschikbaarheid of kwaliteit van internettoegangsdiensten voor eindgebruikers.

Vanwege de rechtstreekse werking van de verordening vanaf 30 april 2016 zal deze de Nederlandse regels op het gebied van netneutraliteit gaan vervangen. De totstandkoming van de verordening leidt ertoe dat het netneutraliteitsartikel in de Telecommunicatiewet (artikel 7.4a) grotendeels moet worden geschrapt. De bepaling over het kunnen stellen van nadere minimumvoorschriften inzake de kwaliteit van openbare elektronische communicatiediensten in artikel 7.4a zal niet worden geschrapt. Deze is namelijk de implementatie van artikel 22 van de Universele Dienst richtlijn, die van kracht blijft. Ik verwacht eind dit jaar een wetsvoorstel ter uitvoering van de netneutraliteitsverordening bij uw Kamer in te kunnen dienen. Met dit wetsvoorstel zal tevens de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de bevoegdheid krijgen voor de toezichthoudende taken op de netneutraliteitsbepalingen in de verordening.

Roaming

De nieuwe verordening regelt dat consumenten vanaf 15 juni 2017 gaan roamen tegen hun binnenlandse tarief (het *Roam Like At Home* principe). Momenteel gelden nog de maximale retailtarieven die Europees zijn vastgelegd, al staat het telecombedrijven vrij om lagere tarieven te rekenen. Als een telecombedrijf in de toekomst slechts het binnenlandse tarief in rekening mag brengen wanneer een klant in een andere lidstaat

roamt, kunnen zijn eigen kosten hoger liggen dan het tarief dat hij de klant rekent. Hij moet de eigenaar van het lokale netwerk namelijk betalen voor het gebruik van diens netwerk, het zogenaamde wholesale roamingtarief. Om verliezen van telecombedrijven te voorkomen moeten de maximale wholesale tarieven, die Europees zijn vastgelegd, worden verlaagd. De vraag is tot welk niveau dit kan gebeuren, rekening houdend met verschillen in onderliggende kosten tussen lidstaten. De Europese Commissie heeft tot 15 juni 2016 om een voorstel te doen voor verlaging van de maximale wholesale tarieven, waarna lidstaten en het Europees parlement hierover zullen onderhandelen. Het daadwerkelijk afschaffen van de roamingtoeslagen per 15 juni 2017 is afhankelijk gemaakt van het tijdig van toepassing worden van deze nieuwe wetgeving.

Aanvullend zijn in de verordening bepalingen opgenomen om ervoor te zorgen dat telecombedrijven de kosten van roamende klanten in de hand kunnen houden. Zo geldt het *Roam Like At Home* principe alleen binnen de grenzen van normaal gebruik. Dit voorkomt ook dat consumenten een goedkoop abonnement aanschaffen in het buitenland, en permanent gaan roamen in eigen land. De Europese Commissie zal voor 15 december 2016 in een uitvoeringshandeling vastleggen wat onder normaal gebruik moet worden verstaan.

Buiten de grenzen van het normale gebruik zal de consument voor roaming een beperkte toeslag gaan betalen bovenop het eigen nationale tarief. Die toeslag moet telecombedrijven in staat stellen hun eigen kosten goed te maken en wordt gelijk gesteld aan het huidige maximale groothandelstarief (5 cent voor data en bellen, 2 cent voor sms). Nederlandse consumenten die nu nog de maximale retailtarieven betalen (in totaal 24 cent per MB, 23 cent per minuut en 7 cent per sms) gaan er dus ook buiten de grenzen van normaal gebruik op vooruit. Hoeveel precies hangt af van hun eigen nationale tarief, dat verschilt per aanbieder en bundel. Overigens geldt deze prijsdaling al vanaf 30 april 2016 voor alle roamingverkeer, in afwachting van de invoering van het *Roam Like At Home* principe op 15 juni 2017. De consument zal vanaf volgend jaar dus gelijk gaan profiteren van de nieuwe regels.

Tot slot bevat de verordening ruimte voor het – bij uitzondering – rekenen van een toeslag binnen de grens van normaal gebruik, ten behoeve van operators in lidstaten waar de binnenlandse tarieven bijzonder laag liggen. Operators die kunnen aantonen dat ze door het *Roam Like At Home* principe niet uit de kosten komen, mogen voor alle roamingverkeer een toeslag rekenen ter grootte van het maximale groothandelstarief. De nationale toezichthouder beoordeelt dit. Ook de methodologie voor deze uitzondering zal voor 15 december 2016 door de Europese Commissie middels een uitvoeringshandeling worden vastgesteld.

Roaming in de Benelux

Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer om te bekijken of in Benelux-verband zo spoedig mogelijk roamingtarieven afgeschaft kunnen worden, vooruitlopend op de afschaffing in EU-verband, heb ik een analyse laten uitvoeren van de juridische mogelijkheden. Ook hebben er verkennende gesprekken plaatsgevonden met de verantwoordelijke Belgische en Luxemburgse ministeries en de drie nationale toezichthouders. Hieruit volgt de conclusie dat het afschaffen van de roamingtarieven in de Benelux, vooruitlopend op de afschaffing in EU-verband, niet haalbaar is.

Indien de Benelux roamingtoeslagen eerder wil afschaffen door middel van het eerder toepassen van de Europese verordening interne telecom-

markt, dan mag het alleen afwijken ten aanzien van de datum, en moet het de EU-regels verder nauwgezet volgen. De exacte EU-regels zijn echter pas bekend zodra de Europese Commissie de hiervoor genoemde uitvoeringshandelingen heeft vastgesteld voor de grenzen van normaal gebruik en de extra uitzonderingsgrond. De deadline hiervoor is 15 december 2016. Telecombedrijven in de Benelux hebben vervolgens, net als bedrijven elders in de EU, tijd nodig om alle regels te implementeren. Zo moeten zij hun factureringssystemen aanpassen aan de methodiek die wordt gekozen voor de grenzen van normaal gebruik. Een eerdere toepassing van de Europese verordening dan 15 juni 2017 is daarmee realistisch noch wenselijk.

Indien de Benelux roamingtoeslagen eerder wil afschaffen door middel van het opstellen van eigen regelgeving, dan vraagt dit om een besluit van Benelux-Ministers. Dit besluit moet worden omgezet in nationale wetgeving die o.a. operators voorschrijft welk wholesale roamingtarief ze elkaar binnen de Benelux maximaal mogen rekenen. Het nationale wetgevingsproces voor de daarvoor benodigde wijziging van de Telecommunicatiewet duurt normaal gesproken te lang om dit voor 15 juni 2017 te kunnen afronden. Een snellere afronding van het nationale wetgevingsproces zou een uitdaging vormen, en kan bovendien niet worden afgedwongen bij de Verdragspartners in de Benelux. Daarnaast mag de Benelux op grond van artikel 350 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie alleen afwijken van EU-regelgeving als dat zorgt voor een integratie binnen de Benelux die verder gaat dan de integratie waarin de EU-regelgeving al voorziet. Om dat te kunnen vaststellen zal eerst duidelijk moeten worden hoe de EU-regelgeving uitwerkt. Ook daarvoor moeten bovengenoemde uitvoeringshandelingen worden afgewacht. Eigen regelgeving is daarmee geen kansrijke route voor eerdere afschaffing van roamingtarieven in de Benelux.

Naast de vraag of een eigen regelgevend regime voor roaming in de Benelux praktisch en juridisch haalbaar is, is de vraag relevant of een apart Benelux-regime naast het EU-regime wenselijk is. Ik geef voorkeur aan het afschaffen van roamingtoeslagen door middel van het implementeren van de EU-regels. Dat voorkomt extra regeldruk en implementatiekosten voor telecombedrijven in de Benelux, en voorkomt verwarring over twee regimes bij de consument.

Dit laat onverlet dat de Benelux, bij wijze van zorgvuldigheid, kan anticiperen op een onverhoopt tegenvallende uitkomst van het Europese wetgevingsproces. Zoals hiervoor is toegelicht, zijn er nog enkele open einden. Met de verordening worden de roamingtarieven per 15 juni 2017 weliswaar afgeschaft, maar deze afschaffing gebeurt binnen grenzen van normaal gebruik en met ruimte voor telecombedrijven om een beroep te doen op een uitzonderingsgrond. Hoe dit in de praktijk uitwerkt, zal pas duidelijk worden nadat hiervoor de nadere regels op 15 december 2016 zijn vastgesteld. Ook bestaat het risico van uitstel, als lidstaten en Europees parlement geen tijdige overeenstemming bereiken over verlaging van wholesale roamingtarieven. Door deze onzekerheden is het interessant te onderzoeken of het binnen de Benelux economisch mogelijk is om roamingtarieven af te schaffen zonder beperkingen en uitzonderingen. Net als in de EU spelen ook tussen de drie lidstaten verschillen in binnenlandse tarieven en kosten van netwerken. Het is daarom de vraag of binnen de Benelux ook bij onbegrensde roaming een groothandels-tarief kan worden gevonden dat laag genoeg is voor telecombedrijven wiens klanten over de grens gaan, en hoog genoeg voor telecombedrijven wiens netwerken door roamende bezoekers worden gebruikt. Beantwoording van deze vraag vergt nader onderzoek door de toezichthouders. De Nederlandse en Belgische toezichthouders zullen op mijn verzoek en

dat van mijn Belgische collega onderzoeken welke ruimte er bestaat. De uitkomst van dit onderzoek zal niet eerder relevant worden dan medio 2017. Dan zal – met de invoering van het *Roam Like At Home* principe – duidelijk worden hoe het Europese roamingregime uitpakt in de praktijk.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp